

IW-Trends

**Sozialstaat – demografische Herausforderungen
drängender denn je**

Jochen Pimpertz

IW-Trends 1/2024

Vierteljahresschrift zur
empirischen Wirtschaftsforschung
Jahrgang 51



Herausgeber

Institut der deutschen Wirtschaft Köln e.V.

Postfach 10 19 42
50459 Köln
www.iwkoeln.de

Das Institut der deutschen Wirtschaft (IW) ist ein privates Wirtschaftsforschungsinstitut, das sich für eine freiheitliche Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung einsetzt. Unsere Aufgabe ist es, das Verständnis wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Zusammenhänge zu verbessern.

Das IW in den sozialen Medien

Twitter
[@iw_koeln](https://twitter.com/iw_koeln)

LinkedIn
[@Institut der deutschen Wirtschaft](https://www.linkedin.com/company/institut-der-deutschen-wirtschaft)

Facebook
[@IWKoeln](https://www.facebook.com/IWKoeln)

Instagram
[@IW_Koeln](https://www.instagram.com/IW_Koeln)

Verantwortliche Redakteure

Prof. Dr. Michael Grömling

Senior Economist
groemling@iwkoeln.de
0221 4981-776

Holger Schäfer

Senior Economist
schaefer.holger@iwkoeln.de
030 27877-124

**Alle Studien finden Sie unter
www.iwkoeln.de**

Rechte für den Nachdruck oder die elektronische Verwertung erhalten Sie über lizenzen@iwkoeln.de.

In dieser Publikation wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit regelmäßig das grammatische Geschlecht (Genus) verwendet. Damit sind hier ausdrücklich alle Geschlechteridentitäten gemeint.

ISSN 1864-810X (Onlineversion)

© 2024
Institut der deutschen Wirtschaft Köln Medien GmbH
Postfach 10 18 63, 50458 Köln
Konrad-Adenauer-Ufer 21, 50668 Köln
Telefon: 0221 4981-450
iwmedien@iwkoeln.de
iwmedien.de

Sozialstaat - demografische Herausforderungen drängender denn je

Jochen Pimpertz, Februar 2024

Stichwörter: Sozialleistungen, demografische Trends

JEL-Klassifikation: H10, H50, J11

DOI: 10.2373/1864-810X.24-01-05

Zusammenfassung

Unabhängig von der Bewertung des Umfangs sozialstaatlicher Aktivitäten hat sich die Struktur des Sozialbudgets in den vergangenen fünf Dekaden substanziell verändert. Bei gleichzeitig steigender Sozialleistungsquote ist der Anteil der umlagefinanzierten gesetzlichen Sozialversicherung – ohne die Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit – von 43 Prozent im Jahr 1970 auf zuletzt 59,1 Prozent gestiegen. Angesichts des demografischen Wandels erweist sich diese Entwicklung als Hypothek. Denn bislang befand sich die Gesellschaft in einer vergleichsweise günstigen Lage, weil die geburtenstarken Jahrgänge noch im Erwerbsleben stehen. Mit deren Alterung steigen künftig aber die Finanzierungserfordernisse in der Sozialversicherung. Nachhaltige Reformen sind deshalb dringender denn je, um wirtschafts- und sozialpolitische Handlungsspielräume zu bewahren.

Dieser Beitrag ist Teil einer Serie zum 50-jährigen Bestehen der Zeitschrift IW-Trends. Die Beiträge reflektieren die heutige wirtschaftliche Lage im Kontext der Energiekrise im Vergleich mit der Situation Mitte der 1970er Jahre kurz nach der ersten Ölpreiskrise.

Der Sozialstaat zwischen sozialer Verantwortung und wirtschaftlicher Freiheit

Das grundgesetzlich verankerte Sozialstaatsgebot verpflichtet Gesetzgeber, Rechtsprechung und Verwaltung, über die Ordnung der Marktwirtschaft hinaus für einen sozialen Ausgleich zu sorgen. Neben der Sicherung des soziokulturellen Existenzminimums bei Hilfebedürftigkeit, der Absicherung gegen zentrale Lebensrisiken sowie dem Schutz der Familie ist die Chancengleichheit elementares Ziel des Sozialstaats (Zacher, 1987, 1074 ff.). Das Grundgesetz eröffnet dem Gesetzgeber dafür einen großen Gestaltungsspielraum. Gleichwohl setzt es ihm auch Grenzen, weil das Sozialstaatsprinzip gegen das Ziel wirtschaftlichen Wohlstands abzuwägen ist, für das der Staat gleichermaßen über die freiheitliche Grundordnung Gewähr trägt (Zacher, 1987, 1080 ff.).

Während die Protagonisten einer liberalen Sozialstaatskonzeption das Bild von einem „ausufernden Sozialstaat“ bemühen, der die wirtschaftlichen Freiheiten der Bürger einenge, verweisen ihre Antagonisten in der Regel auf sozialpolitische Handlungszwänge. In diesem Spannungsfeld ist die Bewertung sozialstaatlicher Aktivitäten seit fünf Dekaden politisch umstritten.

Über den Umfang des Sozialstaates gibt das jährliche Sozialbudget Auskunft. Darin werden die vom Staat unmittelbar erbrachten Sozialleistungen erfasst: Fürsorgeleistungen wie zum Beispiel Grundsicherung oder Wohngeld, darüber hinaus die gesetzlich veranlassten Leistungen der Sozialversicherung sowie deren Substitute – zum Beispiel die private Krankenversicherung – und schließlich die von den Wirtschaftssubjekten aufgrund gesetzlicher Vorgaben erbrachten Leistungen, zum Beispiel Entgeltfortzahlung der Arbeitgeber, sowie freiwillig finanzierte Leistungen, die gleichen Sicherungsmotiven folgen, zum Beispiel die betriebliche Altersversorgung.

Die Entwicklung der Sozialleistungsquote – die Summe aller im Sozialbudget erfassten Leistungen in Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) – wird häufig als Indiz für einen ausufernden Sozialstaat angeführt. Denn die Quote ist langfristig gestiegen: zunächst in den 1970er Jahren von 20,2 Prozent auf 25,7 Prozent im Jahr 1980, nach der Wiedervereinigung noch einmal binnen eines Jahrzehnts auf annähernd 29 Prozent. Seitdem schwankt sie zwischen knapp 29 und 31 Prozent. Eine Interpretation

bleibt jedoch ambivalent, weil auch Schwankungen des BIP die Werte beeinflussen. So stieg die Quote in den Jahren 2020 und 2021 pandemiebedingt auf 32,8 respektive 32 Prozent, um mit der wirtschaftlichen Erholung im Jahr 2022 wieder auf 30,5 Prozent zu sinken (BMAS, 2023, 7).

Finanzierung durch Steuer- und Beitragszahler

Aus der Veränderung der Sozialleistungsquote lässt sich auch deshalb noch keine ökonomische Bewertung ableiten, weil mit dem Umfang der Leistungen weder festgelegt ist, in welcher Form diese finanziert werden, noch von wem. Beides ist aber für die Einordnung ökonomischer Zusammenhänge relevant. So finanziert der Staat nur einen Teil des Sozialbudgets aus Steuereinnahmen. Neben Leistungen der Fürsorgesysteme zählen dazu die Beamtenversorgung, die Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst oder die Bundeszuschüsse zur Sozialversicherung. Insgesamt beträgt der steuerfinanzierte Anteil im Jahr 2022 geschätzt 41,5 Prozent, obwohl die Leistungen der Fürsorgesysteme lediglich 18,3 Prozent aller Sozialleistungen ausmachen (BMAS, 2023, 9; 13).

Der Ausweis des Staates als Finanzierungsquelle verschleiert jedoch, dass die Traglast bei den Steuerzahlern liegt. Mehr noch: Zum Beispiel führt der linear-progressive Einkommensteuertarif zu einem sozialen Ausgleich, ohne dass diese Verteilungswirkung dem Sozialbudget zugeschrieben wird. Über die Steuerzahlung hinaus verpflichtet der Gesetzgeber die Mitglieder der Sozialversicherungen zu Beitragszahlungen. Deren Leistungen machten zuletzt 61,7 Prozent des Sozialbudgets aus (BMAS, 2023, 13). Weil die Sozialversicherungsbeiträge zur Hälfte von den Arbeitgebern abgeführt werden, weist das Sozialbudget 2022 einen Finanzierungsanteil der Unternehmen von 27 Prozent und der privaten Haushalte von 31 Prozent aus (BMAS, 2023, 9). Allerdings werden dem Unternehmenssektor ausschließlich Körperschaften zugerechnet, Selbstständige dagegen den privaten Haushalten. Nicht nur deren Abgaben, sondern auch das Unternehmenssteueraufkommen trägt zur Alimentierung des Staatsanteils am Sozialbudget bei. Deshalb liegt die Finanzierungslast der Arbeitgeber de facto höher als im Sozialbudget ausgewiesen (Pimpertz, 2021).

Umlagefinanzierte Sozialversicherung im Fokus

Mit Blick auf die Beitragslast rücken die Sozialversicherungszweige in den Fokus. Denn nicht nur das Leistungsversprechen, sondern auch die Beitragssatzentwicklung sind für die Akzeptanz der Sicherungssysteme relevant, Letztere aber ebenso für die Entwicklung der Einkommens- und Beschäftigungschancen der Versicherten. Denn steigende Beitragslasten führen bei kurzfristig fixen Bruttoentgelten zu höheren Arbeitskosten und mindern gleichzeitig das Nettoeinkommen. Unveränderte Nettolohnernwartungen der Arbeitnehmer vorausgesetzt, belasten erwartbare Kompensationsforderungen die Lohnverhandlungen zusätzlich.

Deshalb widmeten sich die IW-Trends bereits in den ersten Ausgaben der Frage, welche Beitragssatzerfordernisse aus den Leistungsversprechen der Gesetzlichen Renten- und Krankenversicherung (GRV/GKV) erwachsen. Die Wechselwirkungen zwischen der Arbeitsmarktentwicklung und den GRV-Finanzen standen dabei im Fokus (IW, 1975; 1976a; 1976b). Simulationsrechnungen mit dem IW-Rentenversicherungsmodell stellten zunächst auf die Entwicklung der Liquiditätsrücklage der GRV ab, um bei abschmelzender Rücklage Zeitpunkt und Ausmaß notwendiger Beitragssatzerhöhungen zu bestimmen (IW, 1975, 24; 1976a, 37, 42). Angesichts des absehbaren Handlungsdrucks wurden deshalb auf der Einnahmenseite unterschiedliche Annahmen zur Beschäftigungs- und Lohnentwicklung diskutiert, die zum Beispiel die Bundesregierung im Rentenversicherungsbericht unterstellte (IW, 1976b, 31). Auf der Ausgabenseite wurden die Folgen alternativer Regeln zur Rentenanpassung erörtert (IW, 1976a, 40 ff.). Mit den stark steigenden Aufwendungen für die Krankenversicherung der Rentner rückte auch das Gesundheitssystem in den Blick. In den 1970er Jahren verzeichnete die GKV im Vergleich zur BIP-Entwicklung überproportional starke Ausgabenzuwächse (IW, 1977, 40), die je nach Prognoseszenario einem Beitragssatzanstieg von 10,6 Prozent im Jahr 1975 auf bis zu 14,5 Prozent im Jahr 1980 erwarten ließen (IW, 1977, 43).

Auch weil die Summe aller Beitragssätze seit 1970 von 26,5 Prozent auf heute über 40 Prozent gestiegen ist – obwohl sich die Beitragslast mit steigender Erwerbsbeteiligung von Frauen auf mehr Schultern verteilt –, ist der Zusammenhang von Beitragssatzerfordernis und Beschäftigungsentwicklung nach wie vor Gegenstand wissenschaftlicher und politischer Diskussionen. In den 1970er Jahren stand dabei das Phänomen der

Massenarbeitslosigkeit im Fokus. Wenn die Bundesregierung in ihrem Sozialbericht 1976 besonderes Augenmerk auf die Frauenerwerbstätigkeit legte (Bundesregierung, 1976, 98 ff.), so geschah das vermutlich mit Blick auf veränderte Rollenbilder. Heute geschieht dies auch unter dem Aspekt, dem demografisch bedingten Fachkräftengpass entgegenzuwirken. Sinkende Geburtenziffern wurden zwar auch damals dokumentiert, aber mögliche Folgen für die umlagefinanzierten Sicherungssysteme nicht im Sozialbericht thematisiert.

Strukturelle Anfälligkeit des Sozialstaats gegenüber demografischen Veränderungen

Blickt man zurück auf die Wohlstandsentwicklung in Deutschland und vergleicht diese mit der des Sozialbudgets, könnte der Eindruck entstehen, die Entwicklung des Sozialstaats sei zumindest unkritisch wenn nicht sogar förderlich gewesen. Ohne den Einwand stützen oder widerlegen zu wollen, lenkt er aber von drängenden Handlungsbedarfen ab. Denn aufgrund der gestiegenen Lebenserwartung, dauerhaft niedriger Geburtenziffern sowie der Alterung der geburtenstarken Jahrgänge steht der Sozialstaat heute vor gravierenden Herausforderungen.

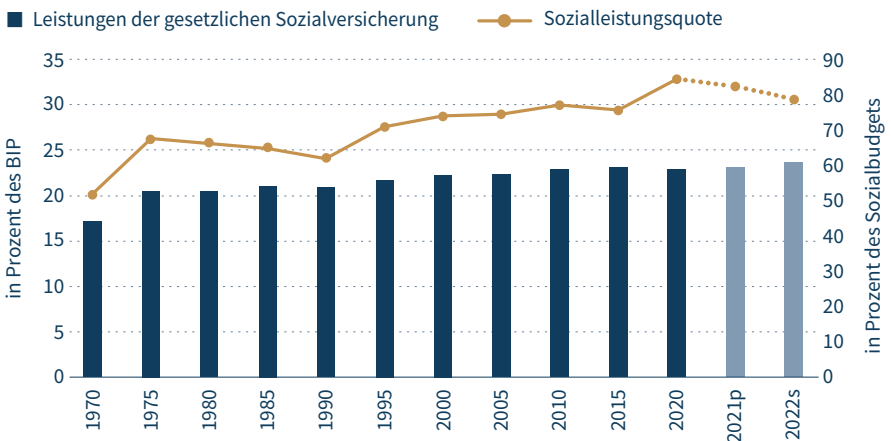
In den kommenden Jahren werden mit den „Babyboomern“ vermehrt Versicherte Rente beziehen und gleichzeitig Altersklassen erreichen, die überdurchschnittlich stark auf das Gesundheitssystem angewiesen sind. Auf der Einnahmeseite folgen schwächer besetzte Jahrgänge in das (beitragspflichtige) Erwerbsleben; in der Kranken- und Pflegeversicherung wird der Anteil der Rentenbezieher mit vergleichsweise niedrigen beitragspflichtigen Einkommen steigen. Vor diesem Hintergrund erweisen sich die strukturellen Verschiebungen innerhalb des gestiegenen Sozialbudgets als mögliche Hypothek. Denn der Anteil der umlagefinanzierten Sozialversicherungssysteme am Sozialbudget – die Arbeitslosenversicherung bleibt aufgrund ihrer stark variierenden Aufgaben ausgeklammert – ist von 43 Prozent im Jahr 1970 auf 59,1 Prozent im Jahr 2022 angewachsen. Das kann sich deshalb als Belastung erweisen, weil sich die Gesellschaft bislang in einer vergleichsweise günstigen Altersstruktur befunden hat. Denn die geburtenstarken Jahrgänge stehen bis heute im Erwerbsalter. Haupttreiber ist dabei die GKV, deren Anteil von 14,5 Prozent auf 23,4 Prozent zugelegt hat. Seit

1995 kommt die Pflegeversicherung hinzu, die aktuell weitere 4,8 Prozent ausmacht (BMAS, 2008; 2018; 2023).

Bei unverändert hohen, überwiegend beitragsfinanzierten Leistungsversprechen drohen deshalb die Beitragslasten dauerhaft zu steigen – möglicherweise nicht ohne Folgen für die Akzeptanz des Sozialstaats, sehr wahrscheinlich aber mit Folgen für die Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung. Denn richtig bleibt, dass ein prosperierender Arbeitsmarkt die Grundlage der sozialen Sicherung bildet. Erforderlich ist, künftig einen Teil der Leistungsversprechen in privater, kapitalgedeckter Form zu organisieren, um demografisch bedingt steigende Abgabenlasten – ob Steuern oder Beiträge – zu vermeiden. Anderenfalls würde der wirtschafts- und sozialpolitische Gestaltungsspielraum künftiger Bundesregierungen zunehmend eingeschränkt.

Strukturelle Veränderung des Sozialbudgets

Abbildung



Bis 1990: Westdeutschland; 2021p: vorläufig, 2022s: geschätzt;

Sozialversicherung: ohne Arbeitslosenversicherung, einschließlich Unfallversicherung.

Quellen: BMAS, 2008; 2018; 2023; Bundesrat, 1986; 1994; Bundesregierung, 1972; 1976; Institut der deutschen Wirtschaft

Abbildung: <https://dl.iwkoeln.de/index.php/s/zfRpT8B8JdeNJH7>

Literatur

BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2008, Sozialbudget 2007, https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/a230-sozialbudget-2007.pdf?__blob=publicationFile&v=0 [8.9.2023]

BMAS, 2018, Sozialbudget 2017, <https://www.bmas.de/DE/Service/Publikationen/Broschueren/a230-17-sozialbudget-2017.html> [8.9.2023]

BMAS, 2023, Sozialbudget 2022, <https://www.bmas.de/DE/Service/Publikationen/Broschueren/a230-23-sozialbudget-2022.html> [31.8.2023]

Bundesrat, 1986, Sozialbericht 1986, Bundesrat, Drucksache 320/86, <https://dserver.bundestag.de/brd/1986/D320+86.pdf> [8.9.2023]

Bundesrat, 1994, Sozialbericht 1993, Bundesrat, Drucksache 250/94, <https://dserver.bundestag.de/brd/1994/D250+94.pdf> [8.9.2023]

Bundesregierung, 1972, Sozialbericht 1972, Deutscher Bundestag, 6. Wahlperiode, Drucksache 6/3432, <https://dserver.bundestag.de/btd/06/034/0603432.pdf> [8.9.2023]

Bundesregierung, 1976, Sozialbericht 1976, Deutscher Bundestag, 7. Wahlperiode, Drucksache 7/4953, <https://dserver.bundestag.de/btd/07/049/0704953.pdf> [31.8.2023]

IW – Institut der deutschen Wirtschaft, 1975, Finanzierungsperspektiven der Rentenversicherung, in: IW-Trends, 2. Jg., Nr. 1, S. 23–28

IW, 1976a, Alternativen der Rentenanpassung, in: IW-Trends, 3. Jg., Nr. 1, S. 36–42

IW, 1976b, Finanzielle Entwicklung der Rentenversicherung, in: IW-Trends, 3. Jg., Nr. 4, S. 27–33

IW, 1977, Modellrechnungen zur Entwicklung der Krankenversicherungsausgaben bis 1980, in: IW-Trends, 4. Jg., Nr. 1, S. 37–43

Pimpertz, Jochen, 2021, Sozialbudget: Finanzierungsanteil der Unternehmen unterschätzt, IW-Kurzbericht, Nr. 63, Köln, <https://www.iwkoeln.de/studien/jochen-pimpertz-sozialbudget-finanzierungsanteil-der-unternehmen-unterschaetzt.html> [31.8.2023]

Zacher, Hans F., 1987, Das soziale Staatsziel, in: Handbuch des Staatsrechts, Isensee, Josef / Kirchhof, Paul (Hrsg.), Band I: Grundlagen von Staat und Verfassung, Heidelberg, 1987, S. 1045–1111